

SALARIOS DE LOS GOBERNANTES: UN ANÁLISIS DE LAS REMUNERACIONES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MÉXICO

Andrés Valdez Zepeda

Resumen

En la investigación se hace una descripción de las políticas en materia de salarios y prestaciones de los funcionarios de alto rango que prevalecen en los municipios mexicanos. Se parte de un diagnóstico de la situación que impera en la mayoría de los municipios del país y se enlista una serie de recomendaciones para tratar de normar y transparentar las políticas de asignación y aumento de las remuneraciones de los funcionarios municipales de alto rango. Se concluye que el gobernar una ciudad o municipio debe significar servirla y no, como muchas veces pasa, que el gobernante sólo busca un beneficio personal.

Abstract

This is a research of salaries and fringe benefits policies of high level municipality officials. It starts from a diagnosis of the conditions prevailing in most municipalities. It suggests a list of proposals in order to achieve regulation and transparency in the assignment and increase of salary policies for public servants.

The article concludes that running a city or a township implies public service and not, as it frequently occurs, just a search for personal profit.

Introducción

El monto de las percepciones salariales de los altos funcionarios gubernamentales se ha convertido en parte de la agenda de la política mexicana, ya que existe, desde fines de la década pasada, una clara tendencia por incrementar, sobredimensionadamente, el monto de los salarios y compensaciones que perciben los gobernantes en los ámbitos federal, estatal o municipal.

De una primera lectura de esta temática se desprende, primero, que en materia de salarios existe una gran discrepancia en el monto de los salarios asignados correspondientes a los mismos cargos y puestos; segundo, que en varios casos (*i.e.* Poder Legislativo y municipios) los montos de los salarios, incentivos y compensaciones se autoasignan de manera discrecional por los mismos altos funcionarios, y tercero, que hay una tendencia a aumentar desproporcionadamente las percepciones e incentivos de los altos funcionarios gubernamentales, a pesar de la difícil coyuntura económica por la que atraviesa la economía mexicana.

De esta forma, por ejemplo, encontramos que los presidentes municipales de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Atizapan de Zaragoza y Tecamac, del Estado de México, perciben salarios de 420 mil 477,¹ de 179 mil 765, de 145 mil y de 141 mil 695 pesos mensuales, respectivamente, mientras que existen otros municipios en este mismo estado cuyos alcaldes tienen un salario promedio que fluctúa entre los 35 y 25 mil pesos.²

En el caso de los gobiernos estatales existen ejemplos, donde los mandatarios obtienen salarios muy generosos, como el caso de Jalisco,

¹Ante el escándalo generado por esta estratosférica cifra, por acuerdo del Cabildo de Ecatepec, de fecha 18 de febrero del 2002, se reducen los salarios del presidente municipal, así como de los regidores. El nuevo salario del alcalde será de 140 mil pesos al mes y de los regidores de 80 mil pesos.

²Para tratar de imponer cierto orden y control a los gobernantes del estado de México en materia de salarios, el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional propuso en febrero del 2002 una iniciativa de ley orientada a limitar el monto máximo que los funcionarios públicos de esta entidad federativa podían devengar. De esta forma, de acuerdo a la misma iniciativa, un presidente municipal podría percibir un salario máximo de 131 mil pesos mensuales.

donde el gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña empezó su administración en el 2001 con un salario de 78 mil 642 pesos y para diciembre de ese mismo año tenía ya un sueldo bruto mensual de 152 mil 780 pesos. El monto de este salario contrasta, por ejemplo, con el percibido por Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno de la ciudad de México, quien recibe un salario neto de 63 mil 367 pesos libres de impuestos e incluidas compensaciones.

En el monto de los salarios de los diputados también existe una gran heterogeneidad y diversidad. Tenemos ejemplos de diputados, como en Nuevo León, que perciben por mes 106 mil 119 pesos y en otros casos de diputados locales que perciben 50 mil pesos mensuales.³ Esta diversidad de los montos de los salarios y, sobre todo, los incrementos desproporcionados y estratosféricos de salarios y compensaciones ha generado un gran descontento e inconformidad social.

Las críticas se han incrementado debido a la desigualdad en el incremento de los salarios entre los mismos funcionarios públicos, ya que la burocracia gubernamental, en general, ha obtenido un incremento de 4.5 a 8 por ciento anual en los últimos años, mientras que para los funcionarios de alto nivel los incrementos han sido desproporcionalmente mayores, rebasando incluso la cifra del 70 por ciento. La diferencia sustantiva en el incremento de las percepciones generales y las de los altos funcionarios gubernamentales ha contribuido a ampliar también este descontento social.

Por ejemplo, en el caso de Jalisco, en la administración pública estatal sólo el 2.3 por ciento de los funcionarios ganan más de diez salarios mínimos, a nivel nacional sólo el 3 por ciento de la población gana por su trabajo directo más de 10 salarios mínimos y en Jalisco es de 2.1 por ciento, lo que hace aún más desigual el ingreso entre los mexicanos y más desproporcionados los salarios que perciben los altos funcionarios públicos del Estado. Además, en este estado —de 1995 a la fecha— los

³ Véase revista *Proceso Sur*, núm. 51, 2 de febrero del 2002, Reportaje núm. 9. A este salario se le debe agregar 4 mil pesos mensuales para gestión y un bono cuatrimestral de 50 mil pesos.

salarios de los funcionarios se han incrementado hasta en un 600 por ciento, mientras que la inflación en rubros de consumo y lujo, el incremento máximo es de un 200 por ciento.⁴

Los argumentos y justificaciones que esgrimen los altos funcionarios para auto-asignarse estos altos salarios están en relación con el grado de responsabilidad del puesto que ejercen, la jerarquía que ocupan y los salarios de altos ejecutivos que laboran en el sector privado. Sin embargo, esta justificación, a todas luces, es poco convincente, ya que los salarios e incentivos en el sector privado son asignados por los consejos de administración con base en parámetros de productividad, desempeño y trayectoria profesional, además de que no es recomendable el equiparar al sector público con el privado.⁵

Por otro lado, se ha argumentado también que los altos salarios y compensaciones de los funcionarios gubernamentales de primer rango siempre han existido, aunque se han manejado de manera discreta, y lo único que ha pasado, hoy día, es que se han “transparentado” y se han dado a conocer a la opinión pública. Sin embargo, también este argumento es poco sólido, ya que detrás de esta concepción se esconde una política y una visión “predadora” de las finanzas públicas por parte de algunos gobernantes, contrarias al espíritu de servicio altruista que debe prevalecer en la función pública.

Diagnóstico de la problemática

La situación de los salarios y remuneraciones de los funcionarios públicos en México es compleja y caótica debido, en parte, a la gran heteroge-

⁴ Véase Manuel García Navarro, “Los salarios de los funcionarios públicos en debate”, *Nueva Síntesis*, año III, número 48, viernes 1 de marzo de 2002, p. 42.

⁵ El sector privado, en gran medida, tiene como objetivo la ganancia y la valoración de sus inversiones, mientras que el sector público busca, al menos teóricamente, el bienestar social y el bien común.

neidad de puestos existentes en la administración pública, a la falta de un marco normativo claro y de ordenamientos rectores en el país, sobre todo al alto nivel de discrecionalidad que la misma legislación les permite a los altos funcionarios en esta materia.

La problemática principal existente en materia de remuneraciones salariales de los altos funcionarios públicos en México es la siguiente:

Primero, no hay criterios claros para la definición del monto de los salarios y compensaciones de los altos funcionarios, más bien existe una verdadera anarquía en esta materia y no existen políticas coherentes para determinar el monto de los emolumentos de los servidores públicos de primer nivel.

Segundo, las remuneraciones que perciben los altos funcionarios públicos se componen de diversos rubros y conceptos lo que los hace complejos y abultados, ya que, por ejemplo, el salario integral de los diputados del estado de Jalisco se compone de ocho diferentes conceptos, como se muestra a continuación.

<i>Concepto</i>	<i>Mensual</i>
Sueldo	\$19,813.20
Compensación	\$17,591.12
Gasto de Representación	\$6,666.24
Despensa	\$3,702.98
Transporte	\$3,125.34
Gratificaciones	\$34,144.62
Gastos Médicos	\$3,225.00
ISR	-\$8,861.48
Cuota de Pensiones	-\$1,870.20
Total Neto	\$80, 381.80

FUENTE: Congreso del Estado de Jalisco, oficina de Comunicación Social, marzo del 2002.

Tercero, el sueldo base de los altos funcionarios públicos es relativamente bajo, pero es alta la percepción por otros conceptos (compensación, despensa, transporte, gratificaciones, apoyo para gasolina, gastos médicos, etcétera) y llegan a ser, incluso, mayor que el propio salario. De esta forma, por ejemplo, el sueldo base de los funcionarios del estado de Aguascalientes es bajo respecto a las compensaciones que reciben, ya que —de acuerdo con la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2002— el sueldo base presupuestal es muy bajo, mientras que las compensaciones son altas, como se muestra en la siguiente tabla.

<i>Categoría</i>	<i>Sueldo presupuestal</i>	<i>Compensación Hasta</i>
Gobernador	\$12,960.00	\$122,462.00
Secretario	\$9,332.00	\$56,082.00
Subsecretario	\$5,833.00	\$33,765.00
Director General	\$4,921.00	\$26,897.00
Director	\$4,134.00	\$20,144.00
Subdirector	\$3,674.00	\$11,217.00

FUENTE: Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes, 2002.

Cuarto, los funcionarios públicos de primer rango no pagan la totalidad de los impuestos que por ley les corresponde (ISR), por la forma en que se integran sus percepciones. Es decir, al mantener bajo el monto del sueldo base y alto las compensaciones y otras prestaciones, se logra evadir al fisco. De acuerdo a un estudio —realizado por profesores de la Universidad de Guadalajara en marzo del 2002—, la gran mayoría de los altos funcionarios públicos del estado de Jalisco no cubrían completamente lo dispuesto por las leyes fiscales,⁶ ya que —por ejemplo— el gobernador dejaba de pagar \$5,475.69 pesos mensuales, el presidente

⁶ Véase Eduardo Méndez Aguilar y Ramiro Torres Torres, *Aspectos Jurídicos Fiscales de los Salarios de los Servidores Públicos*, Universidad de Guadalajara, marzo del 2002, documento mimeografiado.

municipal de Guadalajara \$9,218.23, el presidente municipal de Zapopan \$26,755.07, los diputados locales \$17,898.35 y el magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado \$21,538.02 pesos mensuales.

Quinto, los salarios y compensaciones que perciben los altos funcionarios públicos son altos (disparidad) respecto a los tabuladores generales vigentes en el mismo sector público y los que perciben sus pares en otras países. Por ejemplo, en el caso del sueldo neto del gobernador del Estado de Jalisco, que es de 105,071.95 pesos mensuales, supera en más de 40 mil pesos al que percibe el jefe de gobierno del Distrito Federal, que es de \$63,367.00 pesos netos por mes. El salario de un diputado local jalisciense, por su parte, es de poco más de \$80 mil pesos mensuales. Al compararlo, el salario del gobernador del Estado de California en Estados Unidos de Norteamérica es de \$175,000 dólares anuales (\$14,583.33 mensuales menos impuestos), y el de los legisladores de \$99,000 dólares por año (\$8,250.00 mensuales menos impuestos).⁷

De igual forma, si comparamos el salario del gobernador del estado de Jalisco con otros salarios correspondientes al mismo cargo en otras entidades de la República, encontramos esta disparidad en los montos, como se muestra en el siguiente cuadro.

Salarios del cargo de gobernadores en México, 2002

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Monto</i> ⁸	<i>Población</i>
Zacatecas	\$78,000.00	1,353,610
Guanajuato	\$76,000.00	4,663,032
Distrito Federal	\$63,367.00	8,605,239
Tabasco	\$59,913.90	1,889,367

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de las revistas *Proceso* y *Época* y los periódicos *La Jornada*, *Público* y *Reforma*.

⁷ Datos tomados de California Citizens Compensations Commission, diciembre del 2001.

⁸ Salario mensual neto en pesos mexicanos.

De hecho, en el mismo estado de Jalisco, el tabulador de salarios de los servidores públicos muestra una gran desproporción entre los niveles más bajos y los más altos, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Tabulador de sueldos del Poder Ejecutivo
del estado de Jalisco
2002**

<i>Nivel</i>	<i>Sueldo mensual neto en pesos. Jornada laboral de ocho horas</i>
1	\$2,810.00
2	\$3,010.00
3	\$3,220.00
34	\$77,711.00
35	\$88,507.00
36	\$105,071.99

Fuente: Periódico oficial *El Estado de Jalisco*, núm. 19, 29 de diciembre del 2001.

En el caso de las remuneraciones salariales de los presidentes municipales en México son también muy diversas y heterogéneas de acuerdo la dimensión del municipio, tamaño de la población, montos de los recursos económicos que posee y disposiciones acordadas por los cabildos en ejercicio de la autonomía y las atribuciones que le otorga el artículo 115 constitucional.

De esta forma, se presentan montos disímiles en las remuneraciones de los presidentes municipales, como se muestra en la tabla que se detalla a continuación.

**Salario de funcionarios municipales
(Salario mensual neto en pesos)**

<i>Municipio</i>	<i>Alcalde</i>	<i>Síndico</i>	<i>Regidor</i>
Monterrey	\$97,496.00	\$64,798.00	\$38,998.40
Guadalupe	\$64,967.00	\$31,148.16	\$25,986.80
Saltillo	\$45,036.00	\$16,422.00	\$16,422.00
Chihuahua	\$75,908.62	\$42,026.48	\$22,720.52
Ciudad Juárez	\$65,500.00	\$57,500.00	\$32,000.00
Culiacán	\$45,000.00	\$84,000.13	\$20,000.00
San Luis Potosí	\$50,000.00	\$25,000.00	\$30,000.00
Guadalajara	\$81,964.00	\$58,956.00	\$64,956.00
Zapopan	\$89,747.00	\$25,684.43	\$69,857.00
León	\$45,000.00	\$31,000.00	\$26,000.00
Aguascalientes	\$164,311.00	\$46,464.00	\$46,464.00
Puebla	\$80,000.00	\$40,000.00	\$28,000.00
Acapulco	\$36,000.00	\$30,000.00	\$24,000.00
Toluca	\$114,801.00	\$73,703.00	\$58,264.00
Nezahualcóyotl	\$80,000.00	\$56,000.00	\$46,000.00
Tlalnepantla	\$82,000.00	\$52,000.00	\$45,000.00
Naucalpan	\$137,300.00	\$85,600.00	\$76,300.00

Fuente: *Mural*, 26 de junio del 2002, p. 11A.

Ahora bien, si consideramos las remuneraciones de los presidentes de los Consejos Electorales estatales en el país, ya no se diga de los Consejeros Generales del Instituto Federal Electoral (IFE),⁹ son también muy dispares, ya que encontramos remuneraciones que van desde los 30 mil pesos para el presidente del Consejo Electoral en el estado de Hidalgo y de \$61,899.30 pesos para el caso del Chiapas. La siguiente tabla nos muestra la diversidad de salarios que perciben los presidentes de los Consejos o Institutos Electorales Estatales.

⁹ Los consejeros generales del IFE tenían un salario de \$142,344.93 pesos mensuales para fines del 2001.

Salario de presidentes de Consejos Electorales Estatales

<i>Estado</i>	<i>Monto (en pesos por mes)</i>
Chiapas	\$61,899.30
Coahuila	\$38,640.00
San Luis Potosí	\$37,000.00
Guanajuato	\$37,153.00
Hidalgo	\$30,776.36
Jalisco	\$66,313.00

FUENTE: Información proporcionada por los Consejos Electorales Estatales.

Por otro lado, la remuneración salarial de los presidentes del Supremo Tribunal de Justicia en las entidades de la República son también muy dispares. Por ejemplo, en el caso de San Luis Potosí el salario neto vigente es de \$50,667 pesos mensuales, mientras que en Jalisco el magistrado presidente tiene asignado un salario mensual bruto de \$87,935 pesos mensuales.

Sexto, se han establecido una serie de percepciones de los titulares del Poder Ejecutivo en los ámbitos estatal y municipal, integrados al ingreso neto que no deberían existir —ayuda de despensa, de vivienda y de transporte—, los cuales son cubiertos ya por otras partidas del gasto público.¹⁰ Es decir, hay una doble asignación del gasto para apoyar una misma prestación.

Séptimo, en el ámbito del Poder Legislativo tanto nacional como en las entidades de la República, así como en los municipios, se da una auto-asignación de los salarios y compensaciones por parte de los propios altos funcionarios públicos (diputados y muncíipes).

¹⁰ Generalmente, los titulares del Poder Ejecutivo habitan una casa oficial (Los Pinos, Casa Jalisco, etcétera), disponen de una flotilla de vehículos oficiales para realizar sus actividades y tienen gastos de despensa en sus residencias oficiales, además de gastos de representación o viáticos.

Octavo, en muchos casos existen gastos integrados a las percepciones de los altos funcionarios públicos que deben ser comprobados conforme a los requerimientos fiscales, lo cual, muchas veces, no se realiza como el caso de gastos de representación, de apoyo para gasolina y gastos médicos, entre otros.

Asimismo, ha existido toda una política por los mismos altos funcionarios para ocultar la información a la sociedad sobre las verdaderas remuneraciones de los gobernantes, transgrediendo —con esto— los derechos de la ciudadanía a la información en materia de salarios y compensaciones que por ley les asiste, aumentando la desconfianza y el descontento social.

El marco normativo

Reglamentar los salarios y compensaciones de los altos funcionarios públicos y políticos resulta un tanto complicado debido a la diversidad de ordenamientos legales que inciden sobre esta temática y, sobre todo, por las facultades que la misma ley les otorga en esta materia.

Por ejemplo, en el ámbito municipal el artículo 115 de la Constitución General de la República señala que “los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.” Es decir, el monto de los salarios y compensaciones que se contemplan en el presupuesto de egresos de los municipios de México es aprobado por los propios cabildos, sin que otra autoridad u órgano pueda mediar o delimitar toques máximos y mínimos.

En el caso de los titulares del Poder Ejecutivo estatal y federal, éstos están facultados sólo para proponer al Poder Legislativo la aprobación del presupuesto de egresos y, en consecuencia, de los salarios y prestaciones. Sin embargo, la última palabra la tienen los diputados locales o federales, según sea el caso, quienes están facultados —por ley— para determinar el monto de los salarios, los aumentos y el fondo para compensaciones e

incentivos de los funcionarios públicos a través de la aprobación del presupuesto de egresos.

En el caso de los diputados, tanto locales como federales, son ellos mismos como integrantes del Poder Legislativo quienes están facultados por ley para autorizar su presupuesto de egresos y, por consiguiente, para aprobar el monto de sus salarios, incrementos e incentivos. Es decir, en este caso, la misma ley permite la auto-asignación salarial y el aumento de los mismos a los integrantes de los poderes legislativos.

Adicionalmente, de acuerdo al artículo 123 de la Constitución General de la República, en su fracción IV, se señala que “los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos” y en la fracción VI del mismo artículo se establece que “sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones, o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.”

De esta forma, el marco normativo está diseñado de tal manera que permite a los propios altos funcionarios públicos y políticos del país auto-definir el monto de los salarios, incrementos e incentivos (bonos y compensaciones) y dificulta el poderlos reducir. Es decir, el mismo marco legal da pie para que políticos voraces aprovechen su alta investidura y se auto-asignen salarios elevados.

Por ello, algunos institutos políticos y grupos parlamentarios han impulsado una serie de medidas para tratar de controlar esta situación que a la larga puede ocasionar un mayor descrédito a los actores políticos, a la misma política y a las instituciones partidistas. Por ejemplo, el 20 de febrero del 2002, el grupo parlamentario federal del PAN en la Cámara de Diputados, propuso una iniciativa de reformas a los artículos 73, 75, 115, 116 y 127 con el fin de regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos en México y así evitar excesos y abusos por parte de los gobernantes en turno.

En el caso de Guanajuato, a mediados del 2001, se propuso por algunos legisladores locales la Ley de Manos Limpias, también con el objetivo de regular las remuneraciones de los gobernantes y en Jalisco, en noviembre del 2001, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) propuso la Ley de Condiciones para la Prestación del

Servicio Público de los Altos Funcionarios del Estado con el mismo objetivo.

La perspectiva comparada

En otros países, las percepciones de los altos funcionarios públicos se determinan ya sea con base en los índices inflacionarios reconocidos oficialmente por las autoridades hacendarias o bancarias, por el grado de competencia profesional y la experiencia que tiene el funcionario para el puesto o por el nivel salarial del puesto que predomina en áreas similares en otras entidades públicas. Las compensaciones y bonos, cuando existen, se determinan de acuerdo a la productividad y desempeño, el cual es generalmente acreditado por alguna institución u organización externa.

En el caso de Estado Unidos de Norteamérica, por ejemplo, los salarios de los altos directivos gubernamentales se determina por las credenciales educativas, experiencia profesional y desempeño en el puesto. Es decir, su salario y las compensaciones están ligadas al mérito y desempeño.

Para el caso de puestos de elección popular (diputados y senadores), el salario también puede ser diferente dependiendo del número de comisiones y comités en que participe, así como de la antigüedad en el puesto.

En el caso de gobernadores y administradores de condado, los salarios e incentivos también están regidos por un sistema meritocrático, que considera la trayectoria, el desempeño y el puesto.

En cuanto a los alcaldes de ciudades, muchas de las veces el puesto es honorífico, ligado al espíritu de solidaridad comunitaria, por lo que no existen las compensaciones y bonos para ellos.

El siguiente cuadro muestra el monto de los salarios de algunos gobernadores en Estados Unidos.

**Salarios del cargo de gobernador
en algunos estados de la Unión Americana**

<i>Estado</i>	<i>Monto anual bruto¹¹ en pesos</i>	<i>Monto mensual en pesos</i>
Nueva York	\$1,596,680.00	\$133,056.67
Michigan	\$1,349,105.40	\$112,425.45
Washington	\$1,159,600.00	\$ 96,633.33
Minnesota	\$1,073,102.76	\$ 89,425.23
Ohio	\$1,063,754.60	\$ 88,646.22
Nevada	\$1,043,640.00	\$ 86,970.00
Wisconsin	\$1,032,035.08	\$ 86,002.92
Texas	\$1,028,877.40	\$ 85,739.78

FUENTE: periódico *Público*, 16 de enero de 2002.

En Canadá, los salarios de todos los funcionarios públicos tanto están regidos por un tabulador y las compensaciones, bonos o incentivos son prácticamente inexistentes, para evitar el uso discrecional y, muchas veces, arbitrario de los presupuestos públicos.

En varios países de Europa, las compensaciones, bonos o gratificaciones para los altos funcionarios gubernamentales son inexistentes y donde se han establecido están ligadas a un sistema de evaluación del desempeño y la productividad del funcionario público. Esto es, sólo aquellos funcionarios que demuestran que su trabajo realmente ha incorporado valor agregado a la sociedad y éste puede ser cuantificado, pueden ser beneficiarios de algún tipo de incentivo salarial. En España, por ejemplo, los salarios y compensaciones de los altos directivos gubernamentales y políticos están regidos por las leyes laborales y existen tabuladores bien definidos para el sector público. Por su parte, el nivel de discrecionalidad es muy bajo para auto-asignarse compensaciones o bonos.

¹¹ Monto anual bruto, es decir, sin deducciones. La conversión se realizó tomando el tipo de cambio a la compra del 21 de marzo de 2002, a saber: \$8.92 pesos por dólar.

Es decir, en estos países la política de asignación de sueldos está regida por reglas claras que son de dominio público, tabuladores que establecen los límites máximos y, sobre todo, no existe la discrecionalidad entre los propios funcionarios gubernamentales en la asignación de compensaciones o incentivos.

Salarios de presidentes o primeros ministros 2002

<i>Estado</i>	<i>Monto anual bruto¹² en pesos</i>	<i>Monto mensual en pesos</i>
México	\$2,704,215.03	\$225,351.25
Estados Unidos	\$2,230,000.00	\$185,833.33
Gran Bretaña	\$2,100,356.72	\$175,029.73
Canadá	\$1,491,424.00	\$124,285.33
Perú ¹³	\$1,290,902.40	\$107,575.20
Panamá	\$ 749,280.00	\$ 62,440.00
Colombia	\$ 713,421.60	\$ 59,451.80
España	\$ 637,780.00	\$ 53,148.33
Brasil	\$ 447,427.20	\$ 37,285.60
Chile	\$ 278,304.00	\$ 23,192.00
Argentina	\$ 160,560.00	\$ 13,380.00

Fuente: Elaboración propia con base a información de los periódicos *La Jornada*, *Reforma*, *El Financiero* e *Internet*.

En el caso de gobiernos locales o municipales, en algunos países desarrollados, como Japón y Estados Unidos, algunos alcaldes no reciben

¹² *Ibidem*.

¹³ El presidente de Perú, Fernando Toledo, redujo de manera voluntaria su salario en un 33 por ciento, pasando de \$216,000 dólares anuales a \$144,720 dólares.

remuneración alguna. Es decir, los cargos son honoríficos, ya que se parte del principio de servicio y compromiso social que debe prevalecer en la función pública, lo cual se complementa con el alto prestigio social que significa el poder ser electo para dirigir los destinos de una ciudad. En el caso de México, hay un precedente que es necesario comentar, ya que la Ley Orgánica Municipal del estado de Tlaxcala en su artículo 41 señala que los presidentes municipales auxiliares son honoríficos, por lo que no reciben salario alguno por la función y trabajo que desempeñan.

En el caso de los poderes legislativos de otras naciones, las remuneraciones de los diputados también es disímil, ya que —por ejemplo— en Argentina un diputado local percibe unos \$14,000 pesos anuales, mientras que en el caso de algunos países de Asia, las remuneraciones de los diputados federales llega a ser mucho muy superior, como se muestra en el siguiente cuadro.¹⁴

**Remuneraciones de los diputados federales
2000**

<i>País</i>	<i>Monto*</i>
Australia	\$2,704,215.03
Hong Kong	\$2,230,000.00
India	\$2,100,356.72
Indonesia	\$1,491,424.00
Japón	\$1,290,902.40
Malasia	\$ 749,280.00
Filipinas	\$ 713,421.60
Singapur	\$ 637,780.00
S. Korea	\$ 447,427.20
Taiwan	\$ 278,304.00
Thailandia	\$ 160,560.00

FUENTE: www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0317/cover1.html

*En dólares americanos por mes.

¹⁴ En el caso de México, un diputado federal percibe \$85,738.00 pesos mensuales, más \$17,774.00 pesos por mes por concepto de asistencia legislativa.

Por otro lado, en la gran mayoría de las naciones, todos los funcionarios públicos están obligados a pagar —en su totalidad— los impuestos que se establecen en las normas y disposiciones fiscales, de tal forma que quienes no cumplan lo establecido por las leyes, no sólo pueden ser sancionados por la evasión fiscal sino incluso pueden ser destituidos de su cargo público, ya que no puede haber confianza de la ciudadanía ante el incumplimiento y flagrante violación de la ley por los mismos altos funcionarios públicos.

De igual forma, en muchos países existe regulación y reglas claras en materia de remuneraciones salariales de los altos funcionarios públicos. Por ejemplo, en el caso de Brasil, existen estatutos por estado en los que se definen con claridad las políticas, los salarios y compensaciones de los altos funcionarios públicos.

En el caso de América Latina, sólo Nicaragua se asemeja a lo que está sucediendo en nuestro país, ya que en esta pequeña y pobre nación las jugosas remuneraciones a los altos funcionarios públicos fue objeto de escándalo e indignación pública, ante la enorme brecha existente entre el promedio del ingreso de los nicaragüenses y el salario de los gobernantes. Por ejemplo, el ex presidente Arnoldo Alemán Lacayo tenía un salario mensual de \$30,000 dólares, el presidente del Banco Central devengaba un salario de \$25,000 dólares y el secretario técnico de la presidencia recibía una remuneración salarial de \$23,800 dólares mensuales.¹⁵ Esta situación ocasionó que el actual gobierno de Nicaragua, redujera mediante un decreto presidencial hasta un 35 por ciento los salarios del presidente, vicepresidente, ministros, presidentes de entes autónomos descentralizados, secretarios de la presidencia, viceministros, vicepresidentes de entes autónomos y secretarios generales y eliminara por completo las compensaciones e incentivos.

Es decir, todo parece indicar que sólo en países subdesarrollados se

¹⁵ Véase Ernesto Flores, "Salarios exorbitantes de los gobernantes de Nicaragua", y Martha Danelia Corea, "Rebanan megasalarios: reducen salarios de presidente, vicepresidente, ministros y viceministros, hasta en un 35 por ciento", periódico *La Prensa*, noviembre del 2001.

permite un manejo discrecional y arbitrario de los aumentos salariales y las compensaciones para los funcionarios públicos de alto rango, sin estar ligados al desempeño o el mérito. En los países desarrollados, por su parte, los incrementos salariales y las compensaciones, cuando existen, están reglamentadas y relacionadas al mérito y el desempeño en el cargo.

En suma, el análisis comparado de las remuneraciones de los altos funcionarios públicos, en una perspectiva internacional, no hace sino corroborar que en México predomina la insensibilidad de los gobernantes, más allá de todo principio de justicia y equidad en materia salarial, ya que mientras que en Gran Bretaña el salario del funcionario de más alto rango es de 5.4 veces mayor a la remuneración promedio nacional y en Francia de 4.6 veces, en el caso de Jalisco llega a ser de 32 veces la remuneración promedio nacional.¹⁶

Políticas salariales en el sector privado

En el sector privado, las percepciones así como los incrementos salariales y compensaciones o incentivos para los altos ejecutivos se determinan con base en parámetros relacionados con la competitividad, la valuación del puesto, el mercado (competencia) y, sobre todo, el desempeño y trayectoria.

La competitividad de la empresa está estrechamente ligada a la productividad, la contribución marginal a la producción y la valoración o reproducción del capital, mismo que está relacionado, a su vez, con las ganancias que genera anualmente la empresa. La valuación del puesto se obtiene asignando valores a las actividades que desempeña cada puesto y

¹⁶ La remuneración promedio nacional en el sector público es de \$5,000 pesos mensuales netos y si se toma en cuenta el salario neto del gobernador del estado de Jalisco se determina el número de veces que esta cifra es superada. Los datos de Francia y Gran Bretaña fueron tomados de la Iniciativa de Reforma que el Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, a cargo de Felipe Calderón Hinojosa, presentó el 20 de febrero del 2002.

con base en un puntaje determinado se asigna el monto de los salarios. El análisis del mercado implica la valoración de los salarios que empresas iguales o del mismo ramo ofrecen para puestos también similares como gerentes y directores generales. Finalmente, el nivel de desempeño y la trayectoria de cada uno de los directivos sirve también como parámetro para definir las compensaciones e incentivos que otorga la empresa.

Es decir, en el sector privado se premia la productividad, el desempeño y el éxito general de la empresa para alcanzar los objetivos organizacionales, misma que se cuantifica y con base en estos parámetros es como se definen los montos de los salarios, incrementos y compensaciones.

El catálogo de propuestas

Hasta el momento, han surgido, al menos, tres grandes propuestas para regular el incremento salarial y la asignación de incentivos o compensaciones para altos funcionarios gubernamentales en nuestro país. La primera tiene que ver con la preocupación de los mismos partidos políticos por poner un límite a las aviesas intenciones de algunos gobernantes y funcionarios de alto rango salidos de sus filas, ya que se considera que, de dejarlos en libertad para auto asignarse percepciones estratosféricas, el costo político será alto de cara a los próximos comicios electorales. Estos institutos políticos han propuesto reformas constitucionales y normativas para regular los salarios como es el caso de la fracción parlamentaria del PAN en el ámbito federal o han indicado la necesidad de fijar topes, reducir o congelar los salarios como el caso del Estado de México.

La segunda propuesta ha surgido de los propios gobernantes, quienes consideran que a pesar de ser legal, el aumento desproporcionado de los salarios y la asignación de las compensaciones o incentivos para los altos directivos del gobierno es inmoral y alejada del principio de justicia. De esta forma tenemos —por ejemplo— que en el caso de Jalisco el Congreso del Estado aprobó, en diciembre del 2001, la Ley de Homologación Salarial, por medio de la cual se crea un Comité Técnico de Va-

loración Salarial, integrado por representantes de las universidades del Estado y de los tres¹⁷ poderes con el fin de evaluar las percepciones y salarios de los funcionarios públicos de primer rango y proponer parámetros y políticas en esta materia.¹⁸

La tercer propuesta ha surgido de la propia ciudadanía y de organizaciones no gubernamentales, quienes consideran que es necesario determinar parámetros para establecer, normar y evaluar las percepciones económicas de los funcionarios de alto nivel de los tres poderes y de los tres ámbitos de gobierno y, sobre todo, evitar la auto asignación de incrementos salariales y compensaciones. Para ello, proponen que sean los propios ciudadanos —a través de la creación de comités ex profeso de carácter civil y profesionalizados— quienes elaboren recomendaciones de políticas para determinar las compensaciones e incentivos.

Todas estas propuestas, independientemente de su real motivación, han estado orientadas a establecer límites en materia de incrementos salariales a los funcionarios de alto nivel en el gobierno y así evitar un mayor desprestigio social de las instituciones públicas. Sin embargo, debido a limitantes de carácter normativo y a la falta de voluntad política de algunos gobernantes, no se ha podido avanzar satisfactoriamente en la ejecución de algunas de estas proposiciones.

¹⁷ El Congreso del Estado de Jalisco aprobó el 21 de diciembre del 2001 una serie de reformas a seis ordenamientos estatales y creó el Comité Técnico de Valoración Salarial del Estado de Jalisco y sus Municipios (CTVS) con el fin de realizar un diagnóstico sobre la situación salarial de los gobernantes y elaborar una serie de recomendaciones para ser tomadas en cuenta por los representantes de los tres poderes públicos en la entidad. Este comité fue integrado hasta el 21 de febrero del 2002 por el gobernador del Estado, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, dos representantes del Congreso local y un académico especialista en Gestión y Administración Pública o en Ciencias Políticas y de Gobierno por cada una de las cinco Instituciones de Educación Superior del Estado de Jalisco, con la encomienda de entregar sus primeras recomendaciones a más tardar el 31 de marzo del 2002.

¹⁸ El Comité Técnico de Valoración Salarial del Estado de Jalisco y sus Municipios entregó sus primeras recomendaciones el 27 de marzo del 2002, en las cuales se señala, por un lado, la necesidad de que algunos cargos, como el de gobernador del estado y los presidente municipales de Guadalajara y Zapopan, así como los regidores, reduzcan su salario y, por otro lado, que otros funcionarios, como los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, lo incrementen un poco. El 30 de abril nuevamente se recomendó lo mismo.

Elementos para una nueva política

Como se señaló al inicio, el tema de los incrementos salariales para funcionarios públicos de alto rango, así como el de la asignación de compensaciones e incentivos es complejo y controvertido. Por un lado, a un alto funcionario público se le tiene que pagar bien para evitar *las tentaciones del poder* que propicien la corrupción y el cohecho. Por el otro, existe una gran heterogeneidad y diferenciación de municipios y estados que hacen difícil pensar en un salario homogéneo para todos los funcionarios de primer rango. Además, no existen a la fecha metodologías infalibles para medir y evaluar objetivamente el desempeño en el ámbito público y poder determinar parámetros y tabuladores justos ligados a la eficiencia.

Sin embargo, a pesar de las dificultades y limitaciones de carácter legal y metodológicas es importante conformar políticas coherentes e integrales en materia de salarios y compensaciones orientadas a generar certidumbre en el ejercicio de la función pública y, sobre todo, forjar la confianza social como sustento de la legitimidad de la acción de todo gobierno democrático. En este orden de ideas, cualquier política salarial en esta materia tiene que contemplar los siguientes principios y recomendaciones:

Primera, los ingresos de los funcionarios públicos no pueden ser determinados con base en criterios de rentabilidad y productividad privada, es decir, el ingreso no puede ser determinado por la contribución marginal a la producción, como teóricamente se determina en la mayoría de los mercados laborales del sector privado, sino a objetivos de eficiencia social en el trabajo y al desempeño en la función pública. Es decir, el sector público es un régimen distinto y con características muy específicas que demandan metodologías propias y tabuladores especiales en materia de remuneraciones salariales.

Segunda, los aumentos salariales de los altos funcionarios gubernamentales, deben estar ligados, por un lado, a la situación económica que prevalece en el país y la evolución de las variables macroeconómicas,

como la inflación o el aumento de los índices de precios al consumidor y, por el otro, a un sistema de medición del desempeño que incentive la eficacia y castigue la ineficiencia. Esto es, sólo aquellos funcionarios que demuestren con su trabajo haber incorporado valor agregado a la sociedad y éste puede ser cuantificado, pueden ser beneficiarios de algún tipo de incentivo salarial. En este sentido, se sugiere conservar las compensaciones e incentivos para los altos funcionarios públicos en México, pero éstos deben ser asignados bajo reglas y tabuladores claros ligados al desempeño, la productividad y la eficiencia en la función pública.¹⁹

Tercera, se fijen las remuneraciones de los servidores públicos en salarios mínimos diarios, para que su actualización anual se realice de acuerdo a los incrementos que reciben los salarios mínimos vigentes en las diferentes zonas del país.

Cuarta, se paguen por parte de todos y cada uno de los servidores públicos la totalidad de los impuestos que por ley corresponden, fortaleciendo el estado de derecho y proporcionando un ejemplo a seguir para toda la ciudadanía.

Quinta, se elimine todo concepto incluido en las percepciones de los servidores públicos que pueda suponer una doble erogación a cargo del erario público, como son la ayuda para gastos de despensa, transporte y vivienda, cuando éstos ya se encuentren cubiertos por otra partida del gasto público.

Sexta, determinar los montos de las remuneraciones salariales observando el principio de jerarquía, de tal forma que ninguna remuneración correspondiente a cualquier otro funcionario público de su ámbito de competencia, sea superior a la percibida, por ejemplo, para el cargo de presidente de la República, gobernador o presidente municipal, según sea el caso.

Séptima, reducir la desigualdad existente entre la remuneración que

¹⁹ En este punto bien se puede emular, por ejemplo, la política federal al respecto, ya que recientemente el presidente de la república, Vicente Fox Quesada, anunció que los empleados de las dependencias federales que hayan obtenido la certificación de calidad en su desempeño, como la norma ISO 9000-2000, serán merecedores de un 5 por ciento de incremento salarial por el tiempo en que conserven dicha certificación.

perciben los servidores públicos de los más bajos niveles del tabulador del gobierno con respecto de los niveles más altos del mismo tabulador. Es decir, se hace necesario —por un lado— reducir los salarios de los altos funcionarios y —por el otro— aumentar las remuneraciones de los servidores públicos de los más bajos niveles del tabulador salarial.

Octava, se debe simplificar y compactar la estructura de las remuneraciones que perciben los servidores públicos, reduciendo los rubros y conceptos que lo integran, eliminando bonos y toda prestación que no esté respaldada en el desempeño del funcionario.

Novena, todo funcionario público debe comprobar, conforme a los requerimientos fiscales, todo gasto realizado para el cumplimiento de su actividad, incluyendo los apoyos para pagar teléfonos celulares, gasolina, gastos de representación, asistentes, auxiliares, consultarías y estudios, entre otros.

Décima, se reforme la legislación para evitar que la autoridad que proponga el monto de los salarios, así como los incrementos de sueldos y compensaciones, sea la misma que disponga o autorice su vigencia. Es decir, se requiere una especie de equilibrio compensatorio o contrapeso entre los diferentes poderes en materia de asignación salarial.

Por otra parte, no se debe olvidar que en la función pública se debe privilegiar una actitud de compromiso social y un espíritu de servicio. En consecuencia, las remuneraciones de los altos funcionarios públicos, deben estar sujetas a los principios de austeridad y *honrada medianez*. Es decir, los funcionarios públicos deben privilegiar una actitud y espíritu de servicio comunitario por encima de pretensiones individualistas.

Adicionalmente, es necesario renovar el debate sobre la necesidad y las conveniencias para que se instaure, a la brevedad posible, un servicio civil de carrera y se profesionalice la administración pública en México. De esta forma, los salarios y compensaciones de los altos funcionarios públicos estarán delimitadas por un sistema meritocrático, ligado al desempeño y la experiencia.

Finalmente, es importante señalar que todo intento de regulación en materia de salarios e incentivos de los funcionarios públicos de alto rango

en México tiene que pasar primero —necesariamente— por una reforma del marco legal. En este sentido, es urgente una reforma a los artículos 73, 75, 115, 116, 123, 127 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, así como las correspondientes Leyes reglamentarias federales y constituciones estatales.

Consideraciones finales

La naciente democracia mexicana enfrenta un sin número de retos y desafíos, pero sin duda uno de los retos más importantes del nuevo paradigma político mexicano es lograr la credibilidad y legitimidad social. Por ello, transparentar los emolumentos que los altos funcionarios públicos perciben y definir políticas salariales claras y sobrias para los servidores públicos de alto rango será un incentivo importante para consolidar el proceso de transición democrática y dar certidumbre y confianza a la sociedad. Por el contrario, proseguir con una política abusiva y predatoria de las finanzas públicas por parte de los mismos gobernantes, lo único que generará será un mayor desencanto social y un desgaste acelerado del nuevo paradigma político mexicano.

En este sentido, el enorme monto de las remuneraciones salariales de muchos de los altos funcionarios públicos en México representa una muestra de la insensibilidad de la clase gobernante y del interés individual de algunos políticos para enriquecerse a costa del erario público, lo que incrementa el descrédito de las instituciones, acrecienta el desencanto social y, sobre todo, mina la legitimidad de la naciente democracia mexicana.

Los altos salarios de los funcionarios públicos de primer rango han generado además una serie de consecuencias negativas no sólo para las mismas instituciones públicas y los gobernantes en turno, sino también para los mismos partidos políticos. Por ejemplo, éstos han generado una especie de perversión de la política, ya que hoy día la lucha al interior de los partidos e instituciones partidistas ya no es por ideologías, proyectos políticos ni formas de hacer política, sino por el cargo en sí y por los beneficios económicos que esto genera. Es decir, las altas remuneraciones de

los cargos públicos ha incrementado el grado de conflictividad y lucha intrapartidista.

Por ello, congelar o reducir los salarios de los altos funcionarios públicos no es una medida descabellada, ni constituye una contradicción con la necesidad de profesionalizar la administración pública en México, ya que otros países y en algunas entidades de nuestro país se han impulsado medidas en esta misma dirección. Por ejemplo, en Perú durante el año 2001, el presidente Alejandro Toledo, se redujo su salario en un 33 por ciento; el jefe del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en un 15 por ciento; en 1997 el primer ministro de la Gran Bretaña, Tony Blair, en un 40 por ciento; el actual presidente de Nicaragua en un 35 por ciento; en Jalisco hasta un 30 por ciento en marzo del 2002,²⁰ y el propio presidente de México, Vicente Fox Quezada, también congeló en el año 2002 las remuneraciones de los altos funcionarios públicos, ante la precaria situación económica.

Entonces no sería desatinado el que en otras entidades de la República y en los mismos municipios se impusieran medidas en este mismo sentido, tendientes a recobrar la decencia y moderación en la función pública, privilegiando la actitud de servicio. En suma, de lo que se trata es de recuperar el principio de compromiso social y de “sobriedad republicana” que siempre debe prevalecer en la actividad pública.

Bibliografía

- California Citizens Compensations Commission, diciembre del 2001.
- Flores, Ernesto, “Salarios exorbitantes de los gobernantes de Nicaragua”, y Martha Danelia Corea, “Rebanan megasalarios: reducen salarios de presidente, vicepresidente, ministros y viceministros, hasta en un 35 por ciento”, periódico *La Prensa*, noviembre de 2001.

²⁰ En este estado, por ejemplo, el salario del presidente municipal de Guadalajara pasó de \$122,120.00 pesos a \$81,963.00 pesos por mes, y el del presidente municipal de Zapopan de \$90,197.00 a \$80,508.00 pesos mensuales, conforme las recomendaciones del Comité Técnico de Valoración Salarial.

•García Navarro, Manuel, “Los salarios de los funcionarios públicos en debate”, *Nueva Síntesis*, año III, núm. 48, 1 de marzo de 2002.

•Iniciativa de Reforma que el Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, a cargo de Felipe Calderón Hinojosa, presentó el 20 de febrero de 2002.

•Méndez Aguilar, Eduardo y Ramiro Torres Torres, *Aspectos Jurídicos fiscales de los salarios de los servidores públicos*, Universidad de Guadalajara, marzo de 2002, documento mimeografiado.

•Revista *Proceso Sur*, núm. 51, 2 de febrero del 2002, reportaje núm. 9.